

KAJIAN ATAS PRIVATISASI PELABUHAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2008 TENTANG PELAYARAN

Hamud M. Balfas*

ABSTRAK

Sejak seperempat abad terakhir, infrastruktur sebenarnya sudah menjadi persoalan utama dalam pembangunan di Indonesia. Masalah kekurangan infrastruktur ini kemudian menjadi akut sejak akhir tahun Sembilan puluhan. Tidak perlu untuk menjadi seorang ahli untuk mengetahui kekurangan ini, karena hampir semua anggota masyarakat di negeri mengalaminya setiap hari baik di rumah, dalam perjalanan maupun ketika melakukan kegiatan usaha. Tidak hanya mereka yang tinggal di kota besar saja yang mengalaminya dalam wujud kemacetan yang setiap hari makin menggila, tetapi juga mereka yang tinggal di kota kecil dan pedalaman juga mengalami dan merasakannya baik terasa dengan mahalannya harga barang kebutuhan pokok sampai susahny mendapatkan kebutuhan pokok tersebut. Infrastruktur bahkan sudah menjadi hambatan bagi pembangunan ekonomi negeri ini, yang dengan potensi sumber daya alamnya yang besar, seharusnya dapat mencapai tingkat pertumbuhan dua digit tetapi akibat persoalan infrastruktur terus saja berkutat di angka 5 – 6 persen dalam sepuluh tahun terakhir. Persoalan infrastruktur bukan hanya menyangkut masalah jalan saja yang memang sangat terasa dalam kehidupan sehari-hari terutama untuk mereka yang tinggal di kota besar, tetapi juga tenaga listrik, bandar udara yang sudah terlalu sesak dan prasarana ikutannya seperti pengawas perjalanan udara (air traffic control), sarana perkeretaapian serta pelabuhan laut. Tulisan ini bermaksud membahas salah satu regulasi yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam mengupayakan terpenuhinya salah satu infrastruktur tersebut yaitu pelabuhan.

Kata kunci: Privatisasi, Pelabuhan

A. PENDAHULUAN

Pembicaraan mengenai infrastruktur belakangan ini, terutama setelah terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden Baru Republik Indonesia. Presiden baru ini telah melempar ide pembuatan “tol laut”

sebagai upaya untuk mengurangi masalah distribusi barang di negeri dengan pulau terbanyak di dunia ini. Presiden baru Indonesia ini rupanya sudah melihat susahny dan harga yang harus dibayar oleh

warganya akibat harga barang, seperti semen dan bahan pokok lainnya yang melambung akibat tidak adanya infrastruktur yang memadai. Ketiadaan infrastruktur juga telah menyebabkan melambatnya perkembangan ekonomi, yang seharusnya dapat berkembang secara lebih baik dan cepat, bagi kesejahteraan penduduk negara ini.¹

Bagi negara kepulauan seperti Indonesia, pelabuhan, seperti juga juga infrastruktur lainnya: jalan, listrik, lapangan terbang, telekomunikasi dan air minum, adalah infrastruktur-infrastruktur yang pengadaannya bukan hanya sangat dibutuhkan. Tetapi dengan keadaan seperti sekarang, infrastruktur yang memadai sudah menjadi sesuatu yang sangat mendesak karena merupakan fondasi perekonomian sebuah negara, yang tidak hanya dibutuhkan

bagi kebutuhan perhubungan dalam negeri.² Kebutuhan pelabuhan untuk negara kepulauan seperti Indonesia bukan saja dimaksudkan untuk memperlancar arus barang ekspor dan impor dan antar pulau tetapi juga untuk kebutuhan pergerakan manusia dari satu tempat ke tempat lainnya mengingat angkutan laut adalah angkutan yang paling terjangkau dan berkapasitas besar.

Infrastruktur yang baik dapat meningkatkan daya saing suatu negara dalam menarik modal asing ke negara tersebut sehingga akan mempertinggi pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Dengan infrastruktur yang baik, akan membuat kegiatan ekonomi berjalan relatif lebih murah dan lebih efisien.³ Karena akan mengurangi beban biaya pengusaha

¹ Lihat untuk ini "Kualitas Eksekusi Jadi Kunci di 2015," *Kompas*, Selasa 9 Desember 2014, halaman 17. Dalam berita tersebut ekonom Bank Dunia Ndiame Diop mengatakan bahwa: "Rencana pembangunan Infrastruktur yang ambisius sangat krusial untuk pertumbuhan jangka panjang, tetapi tantangannya dalam jangka pendek adalah pada implementasinya."

² *National and regional economies function at their best when supported by functional and efficient public infrastructure, such as airports, seaports, rail, roads, bridges, water, gas, electricity, and telecommunications. Excellent public infrastructure allows private sector enterprise to operate at peak performance. This is not so different from infrastructure within a private enterprise, where investment in efficient computer systems, office space and factory machinery should result in improved performance.* Asieh Mansour, *US Infrastructure Privatization and Public Policy Issues*, RREEF Research, San Francisco, September 2006, halaman 1 (http://www.irei.com/uploads/marketresearch/69/marketResearchFile/Infr_Priv_Pub_Policy_Issues.pdf).

³ *Arguably, the most critical infrastructure for economic development is that which relates, directly or indirectly, to the movement of people and goods – and that which relates to the generation, the storage and the sharing of knowledge.*

This would include the physical ('hard') infrastructure – the ports, the roads, bridges and tunnels, the rail networks, the power stations, the cable roll-out, band-width and the like – as well as the knowledge infrastructure – the schools, colleges and universities, the research bodies, the libraries, the knowledge service providers and the like. The extent to which existing and proposed infrastructure performs or influences the execution of these vital functions of an economy will determine the potential of any given region to prosper.

But without vibrant and well functioning social infrastructure (the hospitals, health care facilities, social services, entertainment, the arts, the law etc) the quality of economic growth and, ultimately, the quality of life will be of a lower order. This, in turn, will condition the pace and nature of economic growth – in short, the realisation of economic potential.

Conscious attention to the need to provide high quality social infrastructure as part of the business attraction and retention package has been a feature of some convincing case studies, such as the contemporary Irish experience. Quality social infrastructure is essential in attracting and retaining quality managers and workers – a vital element in determining overall competitiveness. Lihat: <http://www.instate.com.au/Infrastructure%20for%20Economic%20Development%20-%20The%20Issues.pdf>

dalam mendistribusikan barang yang pada akhirnya ditanggung oleh konsumen sebagai tujuan akhir distribusi. Infrastruktur juga membuat kehidupan bagi banyak orang di suatu negara menjadi lebih nyaman, sehat dan produktif. Air bersih yang terjangkau bagi penduduk suatu negara akan membuat rakyat negara tersebut lebih sehat, begitu pula jalan, telekomunikasi dan listrik yang menjangkau ke pelosok suatu negara akan membuat hidup rakyat menjadi lebih nyaman.⁴

Infrastruktur (Angkutan Laut) dan Pembangunan Ekonomi

Tak dapat disangkal, Indonesia adalah negara perairan dan kepulauan terbesar di dunia. Bentangan wilayah negeri ini juga sangat panjang dan terbagi dalam tiga wilayah waktu dan wilayahnya meliputi 17,500 pulau yang terbentang sepanjang lebih dari lima ribu kilometer dari timur ke barat. Dengan wilayahnya yang demikian luas, masalah angkutan (berikut prasarana yang mendukungnya) menjadi masalah

sangat besar dan terus menerus merupakan tantangan bagi pemerintah untuk membenahi, mengembangkan dan menjaga kehandalannya. Tantangan atas masalah angkutan ini dapat kita lihat dari terus menerus masalah ini menjadi perhatian terutama ketika sarana angkutan tersebut dipergunakan dalam waktu bersamaan oleh banyak orang. Misalnya seperti yang terjadi pada atau menjelang hari-hari besar keagamaan Islam seperti akhir Ramadhan (dengan fenomena “pulang kampung”) yang membuat sarana angkutan dan infrastrukturnya tidak sanggup menampung penggunaannya. Masalah infrastruktur ini, seperti kita ketahui, telah terus menerus berlangsung tanpa ada pemecahan yang memuaskan bagi masyarakat sebagai penggunaannya. Infrastruktur yang tidak memadai bukan hanya telah menyebabkan Indonesia menjadi tujuan investasi yang tidak begitu menarik tetapi juga telah menimbulkan banyak korban jiwa serta merugikan masyarakat penggunaannya secara ekonomis.⁵

⁴ *Infrastructure industries and services are crucial for generating economic growth, alleviating poverty, and increasing international competitiveness. Safe water is essential for life and health. Reliable electricity saves businesses and consumers from having to invest in expensive backup systems or more costly alternatives, and keeps rural women and children from having to spend long hours fetching firewood. Widely available and affordable telecommunications and transportation services can foster grassroots entrepreneurship and so are critical to generating employment and advancing economic development.* Lihat untuk ini Ioannis N. Kessides, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, World Bank and Oxford University Press, 2004, halaman xi (<http://www.infbeam.com/Books/Info/Ioannis-N-Kessides/Reforming-Infrastructure-Privatization-Regulation-and-Competition/0821350706.html>)

⁵ *Good infrastructure helps to raise productivity and lower costs in the directly productive activities of the economy, but it has to be expanded fast enough to meet the demand for infrastructure in the early stage of development. Construction expense for infrastructure such as energy and transportation sector is enormous and construction period is also long. Prediction of demand pattern and investment allocation, which are the key factors of infrastructure development planning, must be based on a long term economic development trend and land use planning, which predicts the country's temporal and spatial demographics and economic structure.* Lihat untuk ini: Byoungki KIM, *Infrastructure Development for the Economic Development in Developing Countries: Lessons from Korea and Japan*, GSICS Working Paper Series, No. 11 November 2006, Kobe University, Graduate School of International Cooperation Studies, halaman 1. <http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-publication/gwps/2006-11.pdf>

Tantangan dalam masalah angkutan akan lebih terasa bila kita melihat pada sarana angkutan laut yang membutuhkan tingkat investasi yang lebih besar. Dengan bentangan lautnya yang demikian panjang dan meliputi lebih dari dua pertiga luas negara ini, Indonesia jelas membutuhkan sarana angkutan laut yang efisien, dan dapat diandalkan. Bagi kebanyakan rakyat negeri ini yang tinggal di daerah yang terpencil angkutan laut juga harus tersedia dengan mudah dan relatif terjangkau untuk memudahkan mereka melakukan kegiatan ekonomi dengan mengirimkan barang-barang yang mereka hasilkan dari tempat produksi ke tempat pemasaran.⁶ Tidak adanya sarana angkutan laut (termasuk pelabuhan) telah membuat banyak daerah terpencil di Indonesia mengalami stagnasi dalam perkembangan ekonominya. Ketiadaan infrastruktur yang memadai telah merupakan daerah-daerah perbatasan negara ini menjadi daerah yang termarginalisasi sehingga rawan dari segi keamanan karena berbatasan dengan negara lain. Akibat lebih lanjut dari ketiadaan infrastruktur yang memadai ini adalah hal-hal yang sederhana yang dapat dilakukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang dapat dihasilkan dari alam daerah yang

bersangkutan (seperti pariwisata) tidak dapat diwujudkan karena tidak adanya angkutan laut.

Dengan situasi yang demikian maka ketersediaan angkutan laut yang handal, aman serta efisien karenanya menjadi keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi bagi perkembangan ekonomi negeri ini, dan lebih jauh menjadi sarana bagi persatuan negeri ini. Salah satu unsur terpenting dan sangat dibutuhkan dalam angkutan laut ini adalah ketersediaan pelabuhan yang memadai serta pelayanannya yang dapat diandalkan. Dengan luas lautnya yang demikian besar, Indonesia tidak hanya membutuhkan pelabuhan (sarana angkutan laut yang memadai) dalam jumlah banyak tetapi karena Indonesia adalah produsen berbagai macam komoditas pertanian, perkebunan, pertambangan, dan dalam lima belas dua puluh tahun akan menjadi negara industri yang cukup besar, Indonesia juga membutuhkan pelabuhan yang efisien serta berdaya saing untuk memungkinkan penanganan ekspor dan impor hasil industri secara lebih cepat dan efisien. Sehingga pada akhirnya daya saing industri Indonesia akan menjadi lebih baik di pasaran internasional.⁷

⁶ *Ports are the backbone of international trade by providing the direct linkage from international to regional or local transport systems and trade chains. For the last two decades, world seaborne trade has increased annually (UNCTAD 2002) and, in the US, the share of Gross National Product (GNP) exported has doubled. Seaports handle 99 percent of international trade by weight or 61 percent by value in the US. The international average for the same figure is approximately 90 percent by weight. Lihat Sanghyun Cheon, Evaluating Impacts of Institutional Reforms on Port Efficiency Changes: Malmquist Productivity Index for World Container Ports, July 30th, 2007, halaman 2 (<http://www.metrotrans.org/nuff/2007/documents/Cheon.pdf>)*

⁷ *Lihat Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan UU Pelayaran Tahun 2008, USAID, Agustus 2008, halaman 6 (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN189.pdf). Lihat juga "Pacu Produktivitas", Kompas 30 Januari 2010, halaman 17.*

Perlunya pelabuhan yang efisien dan dapat diandalkan juga disebabkan banyaknya pelabuhan di dekat Indonesia yang telah menjadi pelabuhan yang sangat efisien dan berdayasaing tinggi seperti pelabuhan Singapura dan Pelabuhan Tanjung Pelepas di Malaysia. Oleh karena itu tanpa pembenahan terhadap pelabuhan-pelabuhan di Indonesia maka pelabuhan Indonesia akan tetap menjadi pelabuhan yang tidak kompetitif, mahal, tidak efisien. Selain itu pelabuhan-pelabuhan Indonesia tidak akan menjadi pelabuhan utama untuk negara sendiri karena usahawan Indonesia tentunya akan menjadikan pelabuhan-pelabuhan di negara tetangga tersebut untuk tujuan barang-barang yang mereka impor atau ekspor. Ini tentunya akan meningkatkan biaya ekspor dan impor barang yang dilakukan oleh usahawan-usahawan (yang mempunyai kegiatan) di Indonesia karena harus melalui pelabuhan perantara di luar Indonesia.⁸

Artikel ini dimaksudkan memberikan sedikit gambaran mengenai arus privatisasi dalam infrastruktur di Indonesia khususnya menyangkut pelabuhan laut sehubungan

dengan diperkenalkannya UU No. 17/2008 tentang Pelayaran (selanjutnya akan disebut "UU Pelayaran" atau "UU No. 17/2008", secara bergantian). Karena pada saat ditulisnya artikel ini peraturan pelaksanaan atas UU Pelayaran belum satu pun dikeluarkan maka pembahasan dalam artikel hanya mengenai masalah-masalah yang diatur dalam undang-undang tersebut. Artikel ini dimaksudkan untuk menunjukkan betapa pentingnya infrastruktur (khususnya pelabuhan) dan kenapa privatisasi atas infrastruktur tersebut perlu dilakukan dan menjadi kecenderungan yang dilakukan di banyak negara pada saat ini.

Infrastruktur Indonesia Terbengkalai

Bagaimana mendesaknya perbaikan sistem pengelolaan pelabuhan (serta infrastruktur lainnya) di Indonesia dalam rangka menunjang pembangunan ekonomi Indonesia, dapat dilihat dari hasil survey yang dilakukan oleh World Economic Forum dan diterbitkan dalam laporannya yang berjudul: *The Global Competitiveness Report 2008-2009*.⁹ Dalam laporan tersebut disebutkan bahwa kedudukan daya saing

⁸ Lihat juga Pidato Pengukuhan Hasnil Basri Siregar sebagai gurubesar dalam bidang ilmu Hukum Dagang. Dalam pidatonya tersebut Hasnil Basri Siregar menyatakan bahwa: "Pelabuhan memainkan peran yang sangat strategis dalam kebijakan ekonomi yang mengandalkan surplus perdagangan luar negeri (ekspor) dari sektor non-migas. Dilihat dari berbagai perspektif, pelabuhan memainkan fungsi strategis seperti: *as an industry, as a service to trade, as a security* dan fungsinya sebagai *a market for subsidiary services*. Peran strategis pelabuhan juga dapat dilihat dalam menciptakan efisiensi usaha melalui kontribusi pelabuhan dalam melakukan penekanan terhadap *distribution cost* yang akan berdampak pada daya beli, daya saing, dan *multiplier effect* terhadap pertumbuhan dan pendapatan nasional. Pelabuhan merupakan sarana penghubung utama antara pusat distribusi, produksi dan pasar baik untuk skala global maupun regional. Pemisahan yang tegas antara fungsi produksi dengan distribusi dan transportasi yang mengarah pada spesialisasi akan dapat meningkatkan daya saing produk. Konsentrasi masing-masing bidang sesuai dengan kompetensi keahlian akan menjadikan sistem produksi, distribusi dan transportasi menjadi lebih efisien, cepat, terkoordinir dan efektif, sehingga barang dapat diterima tepat waktu." Hasnil Basri Siregar, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi (Sebuah Studi terhadap Jaminan Kepastian Hukum dalam Usaha Bongkar Muat Pelabuhan di Indonesia)*, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008, hal 2 (http://www.usu.ac.id/id/files/pidato/ppgb/2008/ppgb_2008_hasnil.pdf).

⁹ Lihat website *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (<http://www.weforum.org/en/initiatives>)

Indonesia dari segi infrastruktur (dimana salah satu komponennya adalah pelabuhan) secara keseluruhan berada pada posisi nomor 86 dari 134 negara yang disurvei. Bahkan kedudukan tersebut menjadi lebih rendah apabila kita melihat posisi infrastruktur Indonesia dari segi infrastruktur pelabuhan yang berada di posisi 104. Akibat dari keadaan infrastruktur Indonesia yang demikian dari hasil survei tersebut, keadaan infrastruktur Indonesia secara keseluruhan dianggap telah menyebabkan Indonesia dikategorikan sebagai negara yang *competitively disadvantage* dari segi infrastruktur.¹⁰

Keadaan infrastruktur Indonesia terlihat demikian buruknya sehingga bila dibandingkan dengan beberapa negara yang kondisi ekonominya jauh lebih buruk dari Indonesia pun keadaan infrastruktur di Indonesia tetap jauh lebih buruk. Dari segi infrastruktur secara keseluruhan, Indonesia, misalnya, kalah dengan negara-negara seperti Botswana yang kualitas infrastrukturnya secara keseluruhan berada di posisi 43 dalam The Global Competitiveness Report 2008-2009 tersebut, Gambia (52), Guatemala (63), Pantai Gading (68), Senegal (77), Kamboja (82). Kenyataan ini bahkan lebih menyedihkan apabila dibandingkan dengan negara tetangga seperti Malaysia yang berada

diurutan ke-19. Apalagi bila dibandingkan dengan Singapura pada urutan ke-2 (bahkan untuk infrastruktur pelabuhan Singapura menempati urutan pertama dan Malaysia menempati peringkat ke-16).

Keadaan yang sama juga berlaku terhadap kondisi infrastruktur berupa pelabuhan-pelabuhan di Indonesia yang merupakan bagian dari infrastruktur dalam The Global Competitiveness Report 2008-2009. Posisi Indonesia dalam infrastruktur pelabuhan yang berada di peringkat ke-104 misalnya kalah dengan negara-negara kurang berkembang (*least developed countries*) di Afrika seperti Pantai Gading (peringkat 40), Gambia (62), Kenya (83), Ghana (86) ataupun Benin (96).

Akibat dari ini semua adalah terjadinya "bottlenecks infrastructure". Indonesia tidak menjadi tujuan yang menarik untuk penanaman modal dan akibatnya pertumbuhan ekonomi tidak setinggi yang seharusnya bisa dicapai oleh negara seperti Indonesia.¹¹ Hal ini ditambah pula dengan berbagai macam persoalan yang menyangkut perizinan (termasuk proses untuk melakukan penanaman modal), penegakan hukum, pertanahan serta masalah tenaga kerja sehingga membuat posisi Indonesia dalam berbagai macam survei menunjukkan peringkat yang tidak mengembirakan sama sekali.¹²

¹⁰ Lihat website The Global Competitiveness Report 2008-2009 (<http://www.weforum.org/en/initiatives>)

¹¹ Lihat Diego Moccero, *Improving the Business and Investment Climate in Indonesia*, OECD Economics Department Working Papers No. 638, 23 September 2008 ([http://www.ois.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005942/\\$FILE/JT03250984.PDF](http://www.ois.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005942/$FILE/JT03250984.PDF))

¹² Lihat juga survey yang dilakukan oleh Bank Dunia dan *International Finance Corporation* yang menempatkan Indonesia pada posisi 130 dari 181 negara di dunia dalam survey mereka mengenai memulai kegiatan usaha di Indonesia, *World Bank and International Finance Corporation, Doing Business 2009, the International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank, 2008*.

Begitu tidak kompetitifnya pelabuhan Indonesia dapat dilihat dari gambaran berikut. Sekitar 90% perdagangan luar negeri Indonesia diangkut melalui laut, dan hampir semua perdagangan non-curah (seperti peti kemas) dipindahmuatkan melalui Singapura, dan semakin banyak yang melalui pelabuhan Tanjung Pelepas, Malaysia. Indonesia tidak memiliki pelabuhan pindah muat (*trans-shipment*) yang mampu mengakomodasi kebutuhan kapal-kapal besar antar benua (*large trans-oceanic vessels*), meski pemerintah telah lama merencanakan pembangunan fasilitas tersebut di Bojonegara (di sebelah barat Jakarta) dan di Bitung (di Sulawesi Utara) dan berbagai tempat lain di Indonesia. Bahkan, sebagian besar perdagangan antar Asia di Indonesia harus dipindahmuatkan melalui pelabuhan penghubung di tingkat daerah. Di Indonesia, pelabuhan Tanjung Perak di Surabaya dijadikan sebagai pelabuhan penghubung utama untuk kawasan timur Indonesia (dari Kalimantan ke Papua).¹³

Berdasarkan beberapa kajian dan studi di atas terlihat bahwa meskipun pelabuhan nyata-nyata memiliki peran yang sangat penting bagi perekonomian nasional, Indonesia tidak memiliki sistem pelabuhan dengan kinerja yang baik menurut sudut pandang para penggunanya. Terminal pelabuhan utama Indonesia, *The Jakarta*

International Container Terminal (JICT), telah diketahui sebagai salah satu terminal utama yang paling tidak efisien di Asia Tenggara, dalam hal produktivitas dan biaya unit. Namun demikian, JICT masih merupakan salah satu pelabuhan Indonesia yang berkinerja baik. Indikator kinerja untuk semua pelabuhan komersial utama menunjukkan keseluruhan sistem pelabuhan sangat tidak efisien dan sangat memerlukan peningkatan mutu. Data mengenai tingkat okupansi tambatan kapal, rata-rata waktu persiapan perjalanan pulang (*turn-around*) dan waktu kerja sebagai persentase waktu *turn-around* berada di bawah standar internasional dan mengindikasikan bahwa kapal-kapal terlalu banyak menghabiskan waktu di tempat tambatan kapal atau untuk mengantri di luar pelabuhan.¹⁴

Sementara itu karena globalisasi dan perdagangan bebas, juga terjadi perubahan atas pola angkutan laut dan pengelolaan pelabuhan sehingga menyebabkan makin tingginya persaingan antar satu pelabuhan dengan pelabuhan lainnya baik di dalam satu negara maupun dengan pelabuhan yang berada di negara lain. Keadaan yang demikian terlihat dari kutipan di bawah ini:¹⁵

"Ports were in the past fairly insulated from competitive forces, each serving its own, more or less captive, hinterland. Trade barriers, national borders and inadequate hinterland infrastructure

¹³ Lihat Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan UU Pelayaran Tahun 2008, USAID, Agustus 2008, halaman 9.

¹⁴ Lihat Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan UU Pelayaran Tahun 2008, USAID, Agustus 2008, halaman 6.

¹⁵ Barry Ubbels, *Institutional Barriers to Efficient Policy Intervention in The European Port Sector*, IATSS Research Vol.29 No.2, 2005, halaman 42. (<http://www.iatss.or.jp/pdf/research/29/29-2-06.pdf>)

were mainly responsible for this situation. However, recent developments have considerably changed this. Globalisation has led to a shift in manufacturing activities towards countries with a comparative advantage. This, together with trade liberalisation (liberalisation of the internal EU market) and technological changes (application of information technology in communication, standardisation of load units), has had a considerable impact on trade flows and hence the port industry. But also developments in the (maritime) transport sector have contributed to a different situation. Increased levels of containerisation and multimodal transport have had a profound impact on port structures. Moreover, European ports are facing major external challenges including the grouping of container shipping lines into powerful consortia (resulting in downward pressure on prices), increased efficiency levels in maritime transport and the importance of logistical chains.

These developments have contributed to a competitive market situation in which port hinterlands have ceased to be captive and have extended beyond national boundaries. The mobility of the transshipment container, together with intertwined land transport networks and extended hinterlands have intensified competition among ports immensely. Today, it makes little difference if a container from Asia destined for Paris will pass through the port of Le Havre,

Rotterdam, or Antwerp. There is competition between ports, but even more so between complete logistics chains. It is important to ports to belong to a successful logistics chain of a particular goods flow. Ports clearly have incentives to continuously improve efficiency and their products or service. But it is not only the performance of a port itself that is important in a situation of competing transport chains. Port productivity also depends on the improvement of the total transport chain, consequently the competitiveness of a port and of port planning relate to the relevant characteristics of the other parts of the transport network. Hinterland connections, for instance, have become equally important.¹⁶

Tidak mendukungnya infrastruktur Indonesia (termasuk pelabuhan-pelabuhannya) telah menyebabkan hambatan yang besar dalam menarik investasi ke Indonesia. Ini belum lagi keluhan lainnya dari investor mengenai penegakan hukum yang lemah, birokrasi yang lamban, korupsi serta kekhawatiran atas kestabilan politik. Masalah-masalah yang tidak mendukung investasi ini tercermin dalam berbagai survey yang diadakan oleh lembaga-lembaga internasional.¹⁶ Kenyataan ini tidak dimaksudkan untuk mengecilkan usaha-usaha nyata yang telah dilakukan oleh Pemerintah untuk memperbaiki iklim investasi selama ini

¹⁶ Untuk mendapatkan gambaran mengenai iklim investasi di Indonesia lihat Diego Moccero, *Improving the business and investment climate in Indonesia*, Lihat juga *World Bank and International Finance Corporation, Doing Business 2009*

(termasuk misalnya untuk mempermudah proses penanganan investasi dengan apa yang dikenal dengan Pelayanan Terpadu Satu Pintu).¹⁷ Termasuk juga usaha pemerintah untuk melakukan pembangunan infrastruktur misalnya dengan menyediakan dana penjaminan infrastruktur dengan membentuk perusahaan penjamin infrastruktur.¹⁸

Privatisasi Infrastruktur

Dengan terbatasnya kemampuan negara dalam pembangunan infrastruktur serta makin tingginya tuntutan pelayanan dalam pengelolaan infrastruktur maka pemerintah di banyak negara mengambil inisiatif untuk memungkinkan pihak swasta

memasuki bidang usaha yang di Indonesia (dalam beberapa bidang dan sampai beberapa waktu yang lalu) dianggap sebagai industri yang menguasai hajat hidup orang banyak.¹⁹ Privatisasi ini dengan demikian dipersepsikan sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi dalam suatu bidang usaha atau untuk meningkatkan pelayanan kepada konsumen atas hasil produksi atau jasa bidang usaha tersebut.²⁰ Dengan melakukan privatisasi masyarakat konsumen diharapkan akan memperoleh harga yang lebih pantas dan kompetitif untuk suatu hasil produksi atau jasa yang dijual. Di Indonesia proses privatisasi ini mendapatkan momentum peningkatan kecepataannya sejak Indonesia mengalami

¹⁷ Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 27/2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Pasar Modal

¹⁸ Lihat untuk ini Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di Bidang Penjaminan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan No. 100 / PMK.010/ 2009 tentang Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur.

¹⁹ Lihat keputusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004 mengenai pembatalan UU No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan. *For much of the 20th century and in most countries, network utilities—electricity, telecommunications, railroads, water supply, natural gas—were vertically and horizontally integrated state monopolies under ministerial control. Infrastructure's enormous economic importance, a desire to protect the public interest in industries supplying essential services, and concerns about private monopoly power led governments to conclude that control over these services could not be entrusted to the motivations and penalties of free markets. Governments also believed that, given the large investments involved, public resources were required to increase infrastructure coverage. Accordingly, a single public entity usually controlled every aspect of a utility—facilities, operations, and administration—and determined which services to provide to essentially captive customers.* Ioannies N. Kessides, *Reforming Infrastructure...*, halaman 1.

²⁰ *Infrastructure industries have traditionally been monopolies, owned and operated by the public sector. For much of the 20th century, infrastructure services in most countries were provided by state-owned utilities that were vertically integrated. Although this model initially produced some desirable results, it ultimately led to serious problems for the public interest, especially in developing countries. These problems included underinvestment, in large part caused by under-pricing; low productivity; poor service quality; long queues and large portions of the population without access to basic services; lack of transparency; and damaging political interference in the operations of these infrastructure entities* (World Bank, 2004b). Lihat untuk ini Afeikhena Jerome and Ademola Ariyo, *Infrastructure Reform and Poverty Reduction in Africa*, Forum Paper 2004, Oktober 2004, halaman 2 (http://www.commerce.uct.ac.za/Research_Units/DPRU/DPRUConference2004/Papers/Infrastructure_Reform_Jerome.pdf)

krisis ekonomi pada akhir tahun sembilan puluhan.²¹

Dalam artikel ini, istilah privatisasi di sini tidak hanya dimaksudkan dengan melakukan penjualan aset negara baik dengan melakukan penawaran umum saham, seperti yang telah beberapa kali dilakukan Pemerintah Indonesia dengan menjual saham beberapa perusahaan negara seperti saham PT Telekomunikasi Indonesia Tbk atau PT (Persero) Gas Negara Tbk kepada publik maupun penjualan kepada pembeli/investor strategis. Tetapi lebih jauh lagi yaitu mengizinkan pihak swasta untuk memasuki industri atau penyediaan jasa yang selama ini (terutama di banyak negara berkembang) menjadi monopoli atau selalu diusahakan oleh negara baik karena dianggap mempunyai peranan strategis bagi kehidupan rakyat banyak maupun karena dianggap memerlukan investasi yang besar dalam pembangunan maupun pengoperasiannya. Dengan demikian privatisasi di sini diistilahkan dengan

mengizinkan pihak swasta untuk memasuki industri seperti listrik, kereta api, airport atau pelabuhan laut dan industri utilitas lainnya.²² Dengan demikian istilah privatisasi dalam tulisan ini akan mempunyai arti dan cakupan, sebagai berikut:

*"Privatization can be narrowly defined as a divestiture of public enterprises to private owners and more generally as a placing of a larger share of the economy into the private sector. This worldwide trend which started in the early 1980's is only part of the overall trend towards greater involvement and participation of the private sector in the operation and management of state owned enterprises."*²³

Selain dimaksudkan untuk mengurangi peran pemerintah dalam urusan yang sifatnya merupakan urusan komersial, privatisasi atas infrastruktur ini biasanya dianggap sebagai cara untuk meningkatkan ketersediaan infrastruktur secara lebih luas dan dengan tingkat pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Di lain pihak ada

²¹ Since the late 1980s, there has been a profound reassessment of public policy towards the infrastructure sectors. Views have changed dramatically on how network utilities should be owned, organized, and regulated in both the advanced industrial economies and also the developing and transition countries. There has been a shift towards both private management (private sector participation) and private ownership (privatization) of these industries as well as the competitive provision of services within parts or all of these sectors (liberalization) as a result of the generally poor performance of state-owned monopolies, the rapid globalization of the world economies, which has brought into sharp focus the economic costs of inadequate infrastructure, prompting a growing number of developing countries to seek new initiatives in promoting competition, private entry and foreign interest in the provision of infrastructure. Afeikhena Jerome and Ademola Ariyo, *Infrastructure Reform and Poverty Reduction*, halaman 3.

²² The practices of delegating public duties to private sectors have become a worldwide trend to restrict deficit-generating government expenditure. This trend has been disseminated in infrastructure development, leading to infrastructure privatization. Infrastructure privatization holds a broader meaning than just the sale of weak public enterprises to the private sector. Within this context, infrastructure privatization is defined as "sale or transfer of any asset, organization, function, activity, responsibility, or right associated with the process of infrastructure project development from the public sector (e.g., government and its agencies) to the private sector." Lihat untuk ini Young Hoon Kwak, A.M.ASCE, "Analyzing Asian Infrastructure Development Privatization Market", *Journal of Construction Engineering and Management*, March/April 2002, halaman 110 (<http://cedb.asce.org/cgi/WWWdisplay.cgi?0201612>).

²³ Dr. Jose L. Tongzon, *Privatization: The Part of Singapore Experience*, halaman 3, (<http://wwwarc.murdoch.edu.au/projects/TongzonPP.pdf>)

persepsi bahwa penguasaan dan pengelolaan infrastruktur yang selama ini dilakukan oleh pemerintah dianggap tidak dapat dan tidak akan memberikan kualitas pelayanan yang makin baik.²⁴ Dengan kata lain, ada suatu persepsi bahwa swasta yang melakukan pengelolaan infrastruktur dianggap mempunyai kemampuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik, cepat dan efisien kepada konsumen. Selain itu kecenderungan untuk melakukan privatisasi atas infrastruktur saat ini juga disebabkan makin terbatasnya dana pemerintah untuk pembangunan infrastruktur. Sementara di lain pihak banyak juga pihak swasta yang tertarik untuk berinvestasi di bidang ini.²⁵

Salah satu kecenderungan yang berkembang saat ini bagi pengelolaan dan pengusahaan infrastruktur adalah usaha untuk menghilangkan atau sedikitnya mengurangi peran dan monopoli pemerintah dalam pembangunan dan pengusahaan infrastruktur. Di Indonesia perkembangan ini telah dimulai sejak beberapa tahun yang lalu dengan dibolehkannya pembangunan proyek pembangkit listrik oleh swasta,

kemudian diteruskan di industri minyak dan gas bumi dengan dipisahkannya PT (Persero) Pertamina (yang semula regulator industri minyak dan gas bumi) menjadi hanya sebagai sebuah operator saja dan diambilnya kekuasaan Pertamina sebagai regulator dengan pembentukan Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dengan UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dengan fungsi regulator yang yang dihilangkan ini, Pertamina akan bertindak seperti perusahaan-perusahaan minyak swasta lainnya. Di dalam bidang infrastruktur lainnya kecenderungan yang sama juga terjadi, misalnya dengan pembentukan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan menjadikan PT (Persero) Jasa Marga Tbk hanya sebagai operator jalan tol (berdasarkan UU No. 38 tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol). Pemisahan fungsi *regulator* dan *operator* yang terakhir adalah dengan dikeluarkannya UU No. 17/2008 tentang Pelayaran, yang akan menjadi topik bahasan utama dalam artikel ini.

²⁴ *Several factors appear to be driving the current trend toward privatization of infrastructure:*

- *A perception or belief that private enterprise can develop and/or operate critical facilities more cheaply and efficiently than public agencies.*
- *Provide a source of capital to fund needed infrastructure that would otherwise need to be funded through tax revenue or public financing.*
- *In the case of an outright sale, provide cash to bolster public finances or to be used for other public needs.*
- *To provide the revenue to maintain the infrastructure over time.*
- *Remove critically needed facilities from on-going political meddling, which can often impede the efficient and economical provision of services.*

Lihat Asieh Mansour, *US Infrastructure Privatization and Public Policy Issues*, halaman 3.

²⁵ *Two significant trends are driving the movement towards privatization. First, governments at all levels are strained for financial resources. Privatization is a means for providing needed and popular infrastructure without further straining the public budget. Second, the private markets are capital rich, seeking to invest increasing quantities of capital at attractive risk-adjusted yields. Investment in privatized infrastructure can offer attractive opportunities.* Asieh Mansour, *US Infrastructure Privatization and Public Policy Issues*, halaman 2.

Dengan latar belakang privatisasi yang demikian sebenarnya ada keinginan bahwa dengan dilakukannya privatisasi ini maka akan makin banyak pemain (*player*) yang masuk ke dalam bidang infrastruktur yang telah dibuka tersebut. Sehingga infrastruktur tersebut tidak hanya dikuasai dan diusahakan oleh satu perusahaan saja. Dengan cara demikian diharapkan para pemain tersebut masing-masing akan berlomba untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi konsumen. Sehingga pada akhirnya akan memberikan keuntungan kepada konsumen dengan makin baiknya pelayanan dan kemungkinan makin menurunnya harga karena adanya kebutuhan untuk terus menekan harga yang harus dibayarkan kepada konsumen yang menggunakan infrastruktur tersebut. Akibat lebih lanjut dari ini semua adalah meningkatnya efisiensi karena terjadinya penekanan biaya yang harus dibayar oleh konsumen. Ini pada akhirnya diharapkan akan membuat Indonesia menjadi lebih menarik bagi investor dalam bidang industri lain dalam menanamkan modal di negeri

ini.²⁶ Pengalaman di negara lain juga menunjukkan bahwa pelabuhan yang telah diprivatisasi menunjukkan kinerja yang lebih baik dengan meningkatnya efisiensi maupun produktivitas.²⁷

Dalam privatisasi pelabuhan paling sedikit ada beberapa pola yang digunakan dalam penguasaan dan pengoperasian pelabuhan. Pola tersebut didasarkan pada seberapa jauh kepemilikan/penguasaan infrastruktur pelabuhan tersebut oleh satu pihak. Pola kepemilikan atau penguasaan tersebut adalah sebagai berikut: (i) *Public service ports* dimana pemerintah melalui otoritas pelabuhan tetap memiliki tanah, infrastruktur dan peralatan serta menyediakan pelayanan kepada konsumen; (ii) *Tool ports* yaitu dimana pemerintah melalui otoritas pelabuhan memiliki tanah, infrastruktur dan peralatan tetapi kemudian menyewakan peralatan dan tanah tersebut kepada pihak swasta dalam jangka pendek; (iii) *Landlord ports* yaitu pengelolaan pelabuhan di mana pemerintah melalui otoritas pelabuhan memiliki tanah dan infrastruktur sedang pihak swasta

²⁶ In the case of all infrastructure asset classes, four realized benefits of privatization have been documented:

- The private sector can provide desperately needed capital. The private sector is viewed as a potential source of capital that can be invested in the crumbling infrastructure across the US, and for expanded infrastructure in growth markets. This frees up financial capital for other public uses. It has also been a way to transfer financial risk to the private sector. Another positive of deploying private capital is that it is likely to be used more efficiently than public capital. Also, there are limits as to how much the public sector can raise capital on their own. There is also a limit as to how much the municipal finance capital markets are willing or able to leverage an infrastructure project, similar to the private finance sector.
- The private sector brings with it expertise. Smaller municipalities may incur relatively high unit costs if they operate their own services as a result of not having the technical expertise or sufficient size to achieve economies of scale. Cost is never the only reason for privatization. Another important reason is the access to specialized expertise and proprietary technology.
- The private sector has incentives to operate systems efficiently, having more incentive to hold down costs and have more labor market flexibility in order to generate profits.
- The private sector is accountable to both its customers and shareholders, who require more transparency in operations and maximized profits. A publicly owned enterprise, on the other hand, is subject to political and bureaucratic interference.

²⁷ Lihat untuk ini Ioannides N. Kessides, *Reforming Infrastructure*....., halaman 211-214.

menyediakan pelayanan di pelabuhan berdasarkan kontrak jangka melalui sistem konsesi maupun prinsip bangun, operasikan dan alihkan (Build Operate Transfer, BOT); dan (iv) *Private service ports* yaitu pengoperasian pelabuhan dimana pihak swasta memiliki tanah, infrastruktur dan peralatan pelabuhan tersebut dan sekaligus menyediakan pelayanan kepada konsumen.²⁸

Sebagaimana akan didiskusikan lebih lanjut dibagian selanjutnya dari artikel ini dan apabila kita merujuk Pasal 92 UU Pelayaran yang baru maka pola penguasaan dan pengusahaan pelabuhan di Indonesia paska berlakunya UU Pelayaran adalah dengan menerapkan pola *Landlord ports*.²⁹ Dengan pola ini maka badan usaha yang bertindak sebagai operator akan diberikan hak konsesi oleh Pemerintah melalui Otoritas Pelabuhan (*Port Authority*) untuk dapat memberikan pelayanan dan atau penyediaan jasa kepelabuhanan kepada konsumen. Dengan pola ini nantinya akan mempengaruhi bagaimana penguasaan atas aset-aset yang ada di pelabuhan Indonesia saat ini dan dimasa depan. Sehingga pada akhirnya juga akan memungkinkan masuknya investor (*operator*) pelabuhan yang akan menanamkan dananya dalam

pengelolaan pelabuhan di Indonesia. Pemilihan pola *Landlord ports* ini oleh UU Pelayaran juga merupakan hal yang tepat karena ternyata pola inilah yang juga paling banyak diadopsi daripada tiga pola lainnya dalam pengusahaan pelabuhan.³⁰

Penguasaan dan Pengusahaan Pelabuhan

Sebagai salah satu infrastruktur yang peranannya sangat penting bagi kegiatan ekonomi suatu negara, pelabuhan bukan hanya dipandang sebagai fasilitas vital dalam pembangunan ekonomi suatu negara tetapi telah merupakan aset yang juga dikaitkan dengan masalah keamanan. Karena peranannya yang demikian, maka secara tradisional pelabuhan selalu dikuasai oleh negara. Untuk negara seperti Indonesia di mana perairan merupakan sebagian besar dari wilayah negara ini, pelabuhan laut karenanya menjadi sangat penting baik bagi kegiatan ekonomi, pertahanan maupun dalam rangka alat untuk mempersatukan negeri ini. Bagi banyak pulau-pulau kecil di Indonesia, tidak ada alat transportasi lain yang lebih handal dari pada alat transportasi laut sehingga pelabuhan menjadi sebuah tuntutan bagi pulau-pulau tersebut.

Undang-undang No. 17/2008 tentang

²⁸ Lihat untuk ini Ioannides N. Kessides, *Reforming Infrastructure:.....*, halaman 209.

²⁹ Pasal 92 UU No. 17/2008

³⁰ *Public port agencies have been moving away from the service port model, under which the port authority provides all commercial services as well as regulatory functions, and increasingly adopting the landlord model. Under this approach public port authorities retain their regulatory functions and continue to own the land and basic infrastructure assets such as berths and breakwater facilities. But they divest themselves of the managerial and financial responsibility for commercial facilities such as terminals and equipment in the port area. Dirk Sommer, "Private Participation in Port Facilities—Recent Trends", dalam Public Policy for the Private Sector, Note No. 193, The World Bank Group, September 1999 (<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/193somme.pdf>).*

Pelayaran, pada bagian umum penjelasannya mengemukakan tentang pentingnya transportasi laut (dimana pelabuhan merupakan salah satu unsurnya) bagi pembangunan ekonomi, pengembangan wilayah serta persatuan nasional Indonesia sebagai sebuah bangsa. Untuk itu undang-undang yang baru diterbitkan setahun lalu tersebut menegaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional dan perwujudan Wawasan Nusantara, perlu disusun sistem transportasi nasional yang efektif dan efisien, dalam menunjang dan sekaligus menggerakkan dinamika pembangunan, meningkatkan mobilitas manusia, barang dan jasa, membantu terciptanya pola distribusi nasional yang mantap dan dinamis, serta mendukung pengembangan wilayah dan lebih memantapkan perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, turut mendukung pertahanan dan keamanan, serta peningkatan hubungan internasional.

Undang-undang tersebut lebih lanjut menyatakan bahwa transportasi merupakan sarana untuk memperlancar roda perekonomian, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, dalam rangka memantapkan perwujudan Wawasan Nusantara, meningkatkan serta mendukung pertahanan dan keamanan negara, yang selanjutnya dapat mempererat hubungan

antarbangsa. Pentingnya transportasi tersebut tercermin pada penyelenggaraannya yang mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara serta semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan bagi mobilitas orang dan barang dalam negeri serta ke dan dari luar negeri.³¹

Salah satu aspek penting dalam Undang-undang Pelayaran yang baru ini adalah adanya pemisahan antara peran sebagai regulator pelabuhan dan operator pelabuhan. Pemisahan ini dimaksudkan untuk menghapuskan monopoli dalam perusahaan pelabuhan dan memberikan peran yang lebih kepada swasta dalam memasuki industri, seperti yang telah menjadi kecenderungan di dunia saat ini.³² Dengan pemisahan antara Otorita Pelabuhan dan operator diharapkan akan lebih banyak operator yang berada di satu pelabuhan sehingga akan meningkatkan kompetisi di antara para operator tersebut, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan pelayanan kepada pengguna jasa pelabuhan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh paragraph b penjelasan umum UU Pelayaran bahwa: pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara

³¹ Penjelasan umum UU No. 17/2008 tentang Pelayaran.

³² Penjelasan umum UU No. 17/2008 tentang Pelayaran.

proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.³³

Dengan fungsi pelabuhan (dan pelayaran pada umumnya) yang sedemikian penting bagi pembangunan ekonomi, pengembangan wilayah serta persatuan nasional Indonesia maka UU Pelayaran mengharapkan pelabuhan-pelabuhan di Indonesia memiliki peran dan tujuan, sebagai berikut:³⁴

- a. simpul dalam jaringan transportasi sesuai dengan hierarkinya;
- b. pintu gerbang kegiatan perekonomian;
- c. tempat kegiatan alih moda transportasi;
- d. penunjang kegiatan industri dan/atau perdagangan;
- e. tempat distribusi, produksi, dan konsolidasi muatan atau barang; dan
- f. mewujudkan Wawasan Nusantara dan kedaulatan negara.

Dengan keinginan undang-undang untuk mewujudkan Tata Kelengkapan Nasional yang demikian maka diharapkan akan terwujud penyelenggaraan pelabuhan

yang andal dan berkemampuan tinggi, menjamin efisiensi, dan mempunyai daya saing global untuk menunjang pembangunan nasional dan daerah yang ber-Wawasan Nusantara.³⁵

Kecenderungan melakukan pemisahan antara operator dan regulator ini juga diinginkan oleh UU No. 17/2008, yang mengharuskan unsur operator dan regulator yang selama ini dipegang oleh satu badan yaitu PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo) akan dipisahkan sesuai fungsinya, dan masing-masing dikelola oleh badan terpisah yaitu Otoritas Pelabuhan atau Unit Penyelenggara Pelabuhan (*port authority*) sebagai otoritas dalam penyelenggaraan pelabuhan³⁶ dan Badan Usaha Pelabuhan (*operator*).³⁷ Oleh karena itu, untuk melaksanakan tugas yang dibebankan oleh UU No. 17/2008 tersebut diperlukan restrukturisasi dan pengintegrasian terhadap pengelolaan pelabuhan yang pada saat ini empat Pelindo berdasarkan daerah operasi tertentu di seluruh Indonesia.

Pada saat ini pelabuhan-pelabuhan komersial di Indonesia dikuasai oleh empat badan usaha milik negara (BUMN) yaitu PT (Persero) Pelabuhan Indonesia I, II, III

³³ Mengenai bentuk-bentuk kompetisi dalam penyediaan jasa kepelabuhanan ini lihatlah Ioannides N. Kessides, *Reforming Infrastructure.....*, halaman 210, yang mengatakan bahwa: "Most of the benefits of private participation in port activities result from competition. Competition also reduces the scope of needed regulatory oversight." Selanjutnya juga dikatakan bahwa: "Governments and port authorities can take a number of steps to enhance competition, including introducing new berths and terminals, dividing ports into competing terminals (terminalization), dividing port operations within terminals, and introducing short-term operating leases or management contracts."

³⁴ Pasal 68 UU No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

³⁵ Pasal 67 ayat 1 UU No. 17/2008 tentang Pelayaran.

³⁶ Lihat Pasal 81-89 UU No. 17/2008 tentang Pelayaran.

³⁷ Lihat Pasal 90-95 UU No. 17/2008 tentang Pelayaran.

dan IV (Pelindo I, II, III dan IV).³⁸ Keempat Pelindo ini mempunyai wilayah kerja yang berbeda yaitu pelabuhan-pelabuhan yang dikuasainya berdasarkan wilayah letak pelabuhan-pelabuhan tersebut di Indonesia. Pelindo I menguasai pelabuhan di Sumatera bagian tengah dan utara, Pelindo II menguasai pelabuhan di Sumatera bagian selatan, Jawa bagian barat serta Kalimantan Barat, Pelindo III menguasai pelabuhan-pelabuhan Surabaya, Semarang dan Nusa Tenggara sedangkan Pelindo IV menguasai pelabuhan-pelabuhan di Indonesia bagian timur dengan Pelabuhan Makassar sebagai pusatnya. Berdasarkan Rencana Induk (*Master Plan*) BUMN tahun 2005 – 2009 yang diterbitkan oleh Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara di masa datang BUMN di bidang kepelabuhanan ini akan direstrukturisasi melalui konsolidasi dalam bentuk *holding*. Dengan bentuk *holding* ini pemerintah mengharapkan akan ada peningkatan nilai tambah perusahaan.³⁹

Oleh karena itu berdasarkan UU No. 17/2008, Pemerintah bermaksud melakukan perubahan terhadap penguasaan serta pengusahaan atas infrastruktur yang sangat strategis dalam pengembangan dan pembangunan ekonomi Indonesia ini. Dengan tatanan pengelolaan infrastruktur yang baru ini diharapkan sistem kepelabuhanan nasional akan merupakan

tatanan kepelabuhanan nasional yang andal dan berkemampuan tinggi, menjamin efisiensi, dan mempunyai daya saing global untuk menunjang pembangunan nasional dan daerah yang ber-Wawasan Nusantara.⁴⁰ Dengan UU No. 17/2008 salah satu tujuan yang akan dicapai adalah menghapuskan monopoli yang selama ini diberikan Negara kepada perusahaan pemerintah dalam penguasaan, pengusahaan dan pengoperasian pelabuhan di Indonesia. Dengan demikian dengan UU baru ini Pemerintah bermaksud mengizinkan masuknya persaingan di sektor pelabuhan, yang pada akhirnya diharapkan dapat menurunkan biaya pelabuhan, mendorong persaingan serta efisiensi dan secara umum meningkatkan pelayanan pelabuhan.⁴¹

Dengan adanya rencana untuk melakukan reformasi kepelabuhanan maka struktur penguasaan serta pengusahaan serta pengusahaan pelabuhan yang saat ini didasarkan pada UU No. 21/1992 tentang Pelayaran dan hanya didominasi oleh Pemerintah melalui PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo) dari satu hingga empat seperti tergambar dalam diagram satu⁴², pada waktunya nanti akan diubah dengan memungkinkan banyaknya pemain (*operator*) yang akan masuk dalam pengusahaan dan pengoperasian pelabuhan-pelabuhan di Indonesia. Gambaran penguasaan

³⁸ Keempat pelabuhan laut ini didirikan masing dengan Peraturan Pemerintah No. 56, 57, 58 dan 59 (semuanya dikeluarkan pada tahun 1992).

³⁹ Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, *Master Plan* BUMN tahun 2005 – 2009, halaman 25.

⁴⁰ Lihat Pasal 67 UU No. 17/2008

⁴¹ Lihat Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan UU Pelayaran Tahun 2008, USAID, Agustus 2008, halaman 6.

⁴² Pasal 26 UU No. 21/1992

pelabuhan saat ini adalah seperti tergambar di dalam diagram satu di bawah ini.

Struktur Penguasaan dan Pengusahaan Pelabuhan Berdasarkan UU No. 21/1992):



Dengan struktur penguasaan dan pengusahaan pelabuhan sebagaimana digambarkan dalam diagram satu di atas maka Pelindo berdasarkan UU No. 21/1992 merupakan otoritas pelabuhan sekaligus juga merupakan operator dari pelabuhan-pelabuhan umum yang ada di Indonesia saat. Operator lain pelabuhan hanya dimungkinkan masuk ke dalam pengusahaan dan pengoperasian pelabuhan hanya dengan melakukan kerjasama dengan Pelindo, seperti yang saat ini dilakukan oleh antara Pelindo II dengan Hutchinson Ports Holding Group dalam mengoperasikan Jakarta International Container Terminal.⁴³ Dalam struktur UU No. 21/1992, Pelindo bukan hanya merupakan Badan Usaha Pelabuhan (operator terminal) tetapi juga merupakan Otoritas

Pelabuhan (*Port Authority*), seperti yang dimaksud dalam UU No. 17/2008. Dengan kata lain, dengan kedudukannya yang demikian maka Pelindo bukan hanya merupakan pemain (*player*) dalam pengelolaan pelabuhan tetapi juga merupakan wakil pemerintah (otoritas) dalam usaha kepelabuhanan. Berdasarkan kedudukannya yang demikian menurut UU No. 21/1992 maka Pelindo juga merupakan sebuah badan publik karena Pelindo adalah kepanjangan tangan Pemerintah dalam pengelolaan dan pengusahaan pelabuhan.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, dengan berlakunya UU No. 17/2008 tentang Pelayaran undang-undang tersebut menginginkan adanya perubahan dalam struktur penguasaan dan pengusahaan pelabuhan. Dengan adanya undang-undang ini Pelindo yang selama ini menjadi operator dan sekaligus juga otoritas di pelabuhan berdasarkan pasal 26 UU No. 21/1992 akan berubah fungsinya karena kewenangan Pelindo sebagai otoritas (yaitu kewenangan untuk melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan) akan dihilangkan dan digantikan oleh Otoritas Pelabuhan (untuk pelabuhan yang telah diusahakan secara komersial) atau Unit Penyelenggara Pelabuhan (untuk pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial), yang akan didirikan berdasarkan UU No. 17/2008.⁴⁴

⁴³ Untuk susunan pemegang saham dari Jakarta International Container Terminal dapat di lihat di situs berikut: <http://www.jlct.co.id/>

⁴⁴ Pasal 81 UU No. 17/2008

Dengan perubahan struktur penguasaan dan pengusahaan pelabuhan yang dilakukan oleh UU No. 17/2008 ini maka Pelindo pada waktunya nanti hanya akan bertindak selaku Badan Usaha Pelabuhan (*operator*), dan akan mempunyai kedudukan yang sama dengan badan-badan usaha (*operator*) swasta lainnya yang mengoperasikan terminal dan fasilitas pelabuhan.⁴⁵ Kedudukan Pelindo nantinya akan seperti tergambar dalam Diagram II di bawah ini. Perubahan fungsi Pelindo ini mengakibatkan sebagian bidang usaha dan kewenangan yang dimiliki Pelindo saat ini akan menjadi kewenangan dari Otoritas Pelabuhan atau Unit Penyelenggara Pelabuhan. Bahkan untuk melakukan kegiatannya dalam penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan sebagaimana akan diuraikan di bawah, Pelindo (sebagaimana operator pelabuhan lainnya) harus mendapatkan konsesi dari Otoritas Pelabuhan yang menguasai pelabuhan tersebut.⁴⁶

Sebagai badan pemerintah, Otoritas Pelabuhan ini, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 80 ayat 1 a mempunyai kewenangan untuk melakukan kegiatan pemerintah di pelabuhan yang meliputi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan.⁴⁷

Struktur Penguasaan dan Pengusahaan Pelabuhan Berdasarkan UU No. 17/2008:



Berdasarkan Pasal 83 UU No. 17/2008 untuk melaksanakan fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1) huruf a di atas, Otoritas Pelabuhan mempunyai tugas dan tanggung jawab, sebagai berikut:

- a. menyediakan lahan daratan dan perairan pelabuhan;
- b. menyediakan dan memelihara penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur-pelayaran, dan jaringan jalan;
- c. menyediakan dan memelihara Sarana Bantu Navigasi- Pelayaran;
- d. menjamin keamanan dan ketertiban di pelabuhan;
- e. menjamin dan memelihara kelestarian lingkungan di pelabuhan;
- f. menyusun Rencana Induk Pelabuhan, serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;

⁴⁵ Pasal 93 UU No. 17/2008

⁴⁶ Pasal 92 UU No. 17/2008

⁴⁷ Pasal 80 ayat 1 a UU No. 17/2008

- g. mengusulkan tarif untuk ditetapkan Menteri, atas penggunaan perairan dan/atau daratan, dan fasilitas pelabuhan yang disediakan oleh Pemerintah serta jasa kepelabuhanan yang diselenggarakan oleh Otoritas Pelabuhan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. menjamin kelancaran arus barang.

Selain tugas dan tanggung jawab sebagaimana disebut di atas, Otoritas Pelabuhan akan melaksanakan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang diperlukan oleh pengguna jasa yang belum disediakan oleh Badan Usaha Pelabuhan (operator). Selanjutnya berdasarkan Pasal 84 UU No. 17/2008, dan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 di atas Otoritas Pelabuhan mempunyai wewenang:

- a. mengatur dan mengawasi penggunaan lahan daratan dan perairan pelabuhan;
- b. mengawasi penggunaan Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;
- c. mengatur lalu lintas kapal ke luar masuk pelabuhan melalui pemanduan kapal; dan
- d. menetapkan standar kinerja operasional pelayanan jasa kepelabuhanan.

Dengan adanya Otoritas Pelabuhan yang mempunyai tugas dan tanggung jawab, sebagaimana dikemukakan di atas, maka tidak disangkal lagi bahwa sebagian dari

bidang usaha Pelindo yang selama ini ada di anggaran dasar akan mengalami perubahan. Demikian juga (meskipun ini akan tergantung dari rumusan di Peraturan Pemerintah yang akan dikeluarkan) Pemerintah akan melakukan pengaturan atas aset-aset yang selama ini dimiliki oleh Pelindo seperti tanah-tanah hak pengelolaan, kolam-kolam pelabuhan serta daerah perairan di sekitar pelabuhan yang selama ini mungkin dikuasai oleh Pelindo berdasarkan UU No. 21/1992.

Dengan berlakunya UU No. 17/2008, bidang usaha yang dapat dilakukan Pelindo di masa depan (setelah terbentuknya Otoritas Pelabuhan) kemungkinan hanya terbatas kepada penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang sebagaimana dimaksud Pasal 90 ayat (3) UU No. 17/2008, sebagai berikut:

- a. penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk bertambat;
- b. penyediaan dan/atau pelayanan pengisian bahan bakar dan pelayanan air bersih;
- c. penyediaan dan/atau pelayanan fasilitas naik turun penumpang dan/atau kendaraan;
- d. penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang dan peti kemas;
- e. penyediaan dan/atau pelayanan jasa gudang dan tempat penimbunan barang, alat bongkar muat, serta peralatan pelabuhan;

dan mengoperasikan pelabuhan tidak lagi memonopoli pengoperasian pelabuhan-pelabuhan di Indonesia. Tetapi sedikitnya dengan pasal 344 ini memungkinkan pelabuhan-pelabuhan yang ada saat ini akan tetap dimiliki dan dioperasikan secara penuh oleh Pelindo. Paling sedikit, meskipun mungkin pengoperasian oleh Pelindo di masa depan akan dilakukan dengan sistem konsesi, keberadaan Pelindo akan tetap dipertahankan karena selain pelabuhan dianggap sebagai prasarana ekonomi penting dan strategis, yang keberadaannya di tangan negara perlu dipertahankan, juga untuk mengimbangi pelabuhan-pelabuhan yang pengoperasiannya dilakukan oleh perusahaan swasta.⁵¹

Dengan dilakukannya privatisasi atas pelabuhan ini, Pemerintah berharap pengoperasian pelabuhan di Indonesia akan makin lebih baik dan efisien. Pelabuhan diharapkan akan dapat lebih menekan biaya operasi namun tetap dapat meningkatkan mutu pelayanan dengan privatisasi ini. Oleh

karena itu pada akhirnya dengan privatisasi ini pelabuhan diharapkan dapat lebih meningkatkan peran dan kontribusinya terhadap pembangunan nasional baik dalam rangka meningkatkan ketertarikan investor untuk berinvestasi di Indonesia maupun untuk mengurangi biaya ekonomi tinggi yang selama ini dianggap merupakan penghalang bagi masuknya penanam modal ke Indonesia.⁵²

KESIMPULAN

Pelabuhan adalah salah satu infrastruktur paling penting dalam pembangunan ekonomi suatu negara. Dengan makin tingginya tuntutan atas pelayanan yang lebih baik dan efisien serta mahalnya teknologi dalam pembangunan infrastruktur maka banyak pemerintah memutuskan agar infrastruktur yang selama ini dikelola negara diprivatisasikan. Gelombang privatisasi ini merupakan fenomena yang dominan dalam pengelolaan dan perusahaan infrastruktur di berbagai

⁵¹ Lihat juga untuk penjelasan atas Pasal 344 ayat 3 yang menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan "tetap diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara" adalah Badan Usaha Milik Negara yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1991, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1991, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1991, dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 1991, tetap menyelenggarakan kegiatan usaha di pelabuhan yang meliputi:

- kegiatan yang diatur dalam Pasal 90 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang ini;
- penyediaan kolam pelabuhan sesuai dengan peruntukannya berdasarkan pelimpahan dari Pemerintah dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- pelayanan jasa pemanduan berdasarkan pelimpahan dari Pemerintah dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- penyediaan dan pengusahaan tanah sesuai kebutuhan berdasarkan pelimpahan dari Pemerintah dan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

⁵² *Port competition is not a matter of just being cheap or just providing enough capacity. Ports need to offer their customers an attractive as possible package. Maritime accessibility; capacity; cost; flexibility; reliability; congestion-free hinterland connections amongst others are all part of this package where for instance high labour cost or less favourable maritime accessibility can be compensated with competitive port dues or high labour productivity. This port competition should be seen as a perpetual area of tension between ports and carriers where the former are being pushed by the latter to offer a competitive set of conditions. Stéphane Hoste, Reginald Loyer, Stephan Vanfraechem, New perspectives on port competition: Antwerp & Rotterdam, 1945-1975, halaman 1 (http://hykotka.helsinki.fi/porteconomics/Papers/PaperKotkadraft_HosteAND_Vanfraechem.pdf)*

negara dalam dua puluh tahun terakhir ini. Ini dilakukan oleh banyak pemerintah tidak saja karena pembangunan infrastruktur membutuhkan investasi yang besar. Tetapi juga untuk memperbaiki tingkat layanan infrastruktur di negara-negara tersebut agar masyarakat dapat menikmati pelayanan dari pengelola infrastruktur dengan lebih efisiensi dan dengan harga yang lebih ekonomis. Karena privatisasi infrastruktur berarti memungkinkan banyak operator untuk suatu infrastruktur, maka ini juga memberikan keuntungan kepada konsumen karena dengan dengan banyaknya pelaku usaha dalam infrastruktur maka akan terjadi persaingan baik dalam pemberian pelayanan maupun harga yang lebih kompetitif. (HIK - AMTri)

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Afeikhena Jerome and Ademola Ariyo, *Infrastructure Reform and Poverty Reduction in Africa*, Forum Paper 2004, Oktober 2004;
- Barry Ubbels, *Institutional Barriers to Efficient Policy Intervention in The European Port Sector*, IATSS Research Vol.29 No.2, 2005;
- Byoungki KIM, *Infrastructure Development for the Economic Development in Developing Countries: Lessons from Korea and Japan*, GSICS Working Paper Series, No. 11 November 2006, Kobe University, Graduate School of International Cooperation Studies;
- Dirk Sommer, "Private Participation in Port Facilities—Recent Trends", dalam *Public Policy for the Private Sector*, Note No. 193, The World Bank Group, September 1999;
- Diego Moccero, *Improving the Business and Investment Climate in Indonesia*, OECD Economics Department Working Papers No. 638, 23 September 2008;
- Hasnil Basri Siregar, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi (Sebuah Studi terhadap Jaminan Kepastian Hukum dalam Usaha Bongkar Muat Pelabuhan di Indonesia)*, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008;
- Ioannies N. Kessides, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, World Bank and Oxford University Press, 2004;
- Jose L. Tongzón, Dr, *Privatization: The Port of Singapore Experience*;
- Pacu Produktivitas", *Kompas* 30 Januari 2010;
- Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, *Master Plan BUMN tahun 2005 – 2009*;
- Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan UU Pelayaran Tahun 2008, USAID, Agustus 2008;
- Stéphane Hoste, Reginald Loyen, Stephan Vanfraechem, *New perspectives on port competition: Antwerp & Rotterdam, 1945-1975*;
- Sanghyun Cheon, *Evaluating Impacts of Institutional Reforms on Port Efficiency Changes: Malmquist Productivity Index for World Container Ports*, July 30th, 2007;
- The Global Competitiveness Report 2008-2009;
- US Infrastructure Privatization and Public Policy Issues, RREEF Research, San Francisco, September 2006;

World Bank and International Finance Corporation, *Doing Business 2009*, the International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank, 2008;

Young Hoon Kwak, A.M.ASCE, "Analyzing Asian Infrastructure Development Privatization Market", *Journal of Construction Engineering and Management*, March/April 2002;

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang No. 1 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di Bidang Penjaminan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan No. 100 / PMK.010/ 2009 tentang Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 27/2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Pasar Modal.

Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, Master Plan BUMN tahun 2005 – 2009.

Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004 mengenai pembatalan UU No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan.

Internet:

http://www.commerce.uct.ac.za/Research_Units/DPRU/DPRUConference2004/Papers/Infrastructure_Reform_Jerome.pdf;

<http://www.iatss.or.jp/pdf/research/29/29-2-06.pdf>;

<http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-publication/gwps/2006-11.pdf>;

<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/193somme.pdf>;

[http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005942/\\$FILE/JT03250984.PDF](http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005942/$FILE/JT03250984.PDF);

http://www.usu.ac.id/id/files/pidato/ppgb/2008/ppgb_2008_hasnil.pdf;

<http://www.infibeam.com/Books/info/Ioannis-N-Kessides/Reforming-Infrastructure-Privatization-Regulation-and-Competition/0821350706.html>;

<http://wwwarc.murdoch.edu.au/projects/TongzonPP.pdf>;

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN189.pdf;

http://hykotka.helsinki.fi/porteconomics/Papers/PaperKotkadraft_HosteANDVanfraechem.pdf;

<http://www.mettrans.org/nuf/2007/documents/Cheon.pdf>;

<http://www.weforum.org/en/initiatives>;

http://www.irei.com/uploads/marketresearch/69/marketResearchFile/Infr_Priv_Pub_Policy_Issues.pdf;

<http://cedb.asce.org/cgi/WWWdisplay.cgi?0201612>;